

TRIBUNAL SUPREMO  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEXTA  
Recurso de Apelación n.1 2034/1988. Sentencia de 14-12-1990

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.**

LICENCIA DE OBRAS (Planta industrial).

Legitimación.

Planeamiento especial.

Interdependencia con licencias de apertura e instalación (previas).

Excmos. Sres.           MAGISTRADOS  
PRESIDENTE   D. Juan García-Ramos Iturralde  
D. Francisco Javier Delgado Barrio      D. Jaime Barrio Iglesias (*Ponente*)

En la Villa de Madrid, a catorce de diciembre de mil novecientos noventa.

VISTOS los recursos de apelación interpuestos por la entidad C. E. I. S.A., representada por el Procurador D. F. J. O. S., bajo la dirección de Letrado; por el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, con la representación del Procurador D. P. M. G., bajo la dirección de Letrado; y, por la Y, con la representación del Procurador D. E. M. P., bajo la dirección de Letrado; y, estando promovido contra la sentencia dictada en 24 de octubre de 1988 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, en recurso sobre licencia de construcción.

Es Ponente el Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias, Magistrado de esta Sala.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. B Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la antigua Audiencia Territorial de Zaragoza, se ha seguido el recurso número 1165/87 promovido por la Junta de Compensación Y y en el que ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Zaragoza y codemandada la entidad \*C.E.I., S.A.+ sobre licencia de construcción.

SEGUNDO. B Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 24 de octubre de 1988, con la siguiente parte dispositiva: \*FALLAMOS: 1.1 Rechazamos la inadmisibilidad del recurso deducido por las partes demandada y codemandada. 2.1 Estimamos, sustancialmente, el presente recurso contencioso número 1.165 de 1987, deducido por Y. 3.1 Anulamos el acuerdo de concesión de licencia de obras, otorgado a \*C. E. I. S.A.+, por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, en 9 de septiembre de 1987, así como su confirmación presunta en reposición, por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo, objeto de impugnación. 4.1 Desestimamos la petición de demolición de obras pretendida por la parte actora. 5.1 No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas+.

TERCERO. B El anterior fallo se basa, entre otros, en los siguientes Fundamentos de derecho: \*Primero: Se impugna en este proceso el acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de 9 de septiembre de 1987 o que debe entenderse confirmado en reposición, en forma presunta, por aplicación de la ficción legal del silencio Negativoo, por el que se acordó \*...conceder a D. L. A. C., que actúa en nombre y representación de C. E. I., S.A. licencia de obras para la

construcción de un proyecto de reconversión de la planta de fabricación de jarabes de glucosa, en la empresa C. E. I., S.A., sita en calles Y de esta ciudad, de acuerdo con el proyecto presentado y visado por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales

de Aragón y Rioja, con fecha 4 de marzo de 1977. La licencia queda sujeta al cumplimiento de lo siguiente. 1.1 Deberá garantizarse el perfecto y permanente funcionamiento de la solución aceptada para el vertido. 2.1 Deberán adoptarse todas aquellas medidas correctoras que en el transcurso del tiempo puedan ser precisas y exigibles según las normas vigentes. 3.1 No se podrá utilizar la nave hasta que se obtenga la preceptiva licencia de instalación que se encuentra en trámite de expediente número 162.733/87. En el caso de no concederse la licencia de instalación, esta licencia de obras queda sin efecto, de acuerdo con el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. 4.1 El tratamiento del vertido a la solución que corresponda en la licencia de instalación de acuerdo con las OO.MM. de Medio Ambiente+. Frente a este pronunciamiento administrativo, la Junta de Compensación recurrente pide sentencia: \*...que anule la licencia de construcción para la nave industrial concedida a C. E. I., S. A. por el Ayuntamiento de Zaragoza por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, con la correspondiente demolición de las obras a su amparo ejecutadas+. Segundo: Antes de entrar a conocer de la cuestión de fondo debe rechazarse la causa de Inadmisión del recurso, deducida por las partes demandada y codemandada. Sin necesidad de buscar una reinterpretación del artículo 28.1.a) de la Ley Reguladora de nuestra Jurisdicción Contenciosa a la luz del artículo 162.1.b) de la Constitución (sustitución del concepto de \*interés directo+ por el de \*interés legítimo+C, siguiendo la línea de la sentencia del Tribunal Constitucional números 60/1982, de 11 de octubre, y 62/1983, de 11 de julio, bastará con reproducir ahora lo que ya apuntamos en nuestra sentencia número 559/88, de 17 de mayo, según el cual: \*3.1 CONSIDERANDO: Que entrando en el estudio de la primera de las causas de inadmisibilidad referidas, debe señalarse que para la válida constitución de la relación jurídico procesal es preciso que quien acciona tenga a) \*capacidad para ser parte+, equivalente a la capacidad jurídica y atribuible a quienes tengan la aptitud para ser titulares de derechos y obligaciones, b) \*capacidad procesal+, equivalente a la capacidad de obrar, o de actuar genéricamente en el proceso y que ostentan quienes se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos, y c) \*legitimación+, que es la capacidad para actuar en un proceso concreto, aptitudes éstas que cuestionadas respecto a la Junta de Compensación recurrente exigen poner en relación el artículo 127.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo con el artículo 235; el primero de ellos establece que \*la Junta de Compensación tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines+, disponiendo el segundo de los mencionados que \*será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contenciosos-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas+. Pues bien, si el primero de los artículos referidos atribuye indudablemente a las Juntas de Compensación de las dos primeras aptitudes, el segundo de ellos, al consagrar como lo hiciera ya la antigua Ley del Suelo la acción popular o acción pública en materia de urbanismo para exigir la observancia de los preceptos de la Ley del Suelo y de los planes de ordenación urbana, impide acoger la causa de inadmisibilidad propuesta, fundada en la falta de legitimación de la recurrente, ya que como señala reiterada jurisprudencia, en virtud de dicha acción pública, que ha de ser interpretada con carácter amplio, no puede exigirse una condición especial para estar legitimado. Cuarto: Que invirtiendo el orden de las causas de impugnación alegadas por la parte actora, veremos que como se desprende del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que regula la intervención administrativa en la actividad privada (y recoge el Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de mayo de 1975) la intervención en la actividad de los administrados para la concesión de licencias, es distinta (en su fundamento y finalidad) cuando dicha intervención se solicita para el otorgamiento de una licencia a las que se refiere el artículo 9 de dicho Reglamento, que en el caso contemplado en el artículo 22.3 del propio

Reglamento, que establece que cuando con arreglo el proyecto presentado, la edificación pretendida se destine específicamente a establecimiento de características determinadas (cual es el caso que ahora nos ocupa, en donde se pretende una reconversión de la planta de fabricación de jarabes de glucosa que la sociedad codemandada tiene en Y, de esta ciudad) no se concederá la licencia de obras sin el otorgamiento de la de apertura si fuese procedente; sustanciándose la solicitud por los trámites establecidos en los artículos 29 y siguientes del Reglamento de Actividades Molestas, de 30 de noviembre de 1961, si resultase la actividad incluida en el mismo, cual ocurre indubitadamente en el supuesto que ahora estamos resolviendo. Quinto: La razón de esta doctrina jurisprudencial es muy clara, porque al existir como recuerda la sentencia del mismo Tribunal Supremo, de 22 de diciembre de 1967 una verdadera interdependencia entre ambas autorizaciones, en evitación de construcciones que nunca podrán utilizarse de no otorgarse la autorización de licencia pretendida, las obras tienen un carácter subordinado. Sexto: La aplicación jurisprudencial nos lleva a la conclusión de que para la obtención del permiso de obras debió tenerse en cuenta: A) Que se trataba de una actividad que exigía licencia de apertura, conforme al artículo 22.1 del Reglamento Municipal de Servicios antes citado, porque la intervención va dirigida a verificar si los locales e instalaciones reúnen las debidas condiciones de seguridad y salubridad. B) Que yendo destinada la actividad a la reforma de instalaciones fabriles, la licencia de obras exigía previamente la de Instalación como requisito para la apertura con subsiguiente tramitación del expediente con sujeción a la reglamentación de actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Séptimo: El Ayuntamiento de Zaragoza no ha seguido el camino legalmente previsto y ha concedido una licencia de obras con olvido de que a la misma necesaria e inexcusablemente debe proceder la de Instalación, como condicionante de la de apertura, el intentar salvar este obstáculo condicionando la obra a la instalación constituye una abierta derivación procedimental contraria al principio de legalidad y a la ordenación escalonada de unas y otras licencias. Llegados a este punto de razonamiento la única consecuencia es la estimación del recurso en lo que a la anulación de la licencia se refiere cno en el tema de la demolición que es distinto y puede resultar legalizable puesto que de todo lo expuesto cy especialmente de la previsión del artículo 22.3 del Reglamento de Servicios se desprende la preferencia del destino específico de la construcción sobre la obra. Frente a esta conclusión el afirmar que CEISA tiene licencia de instalación, por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Positivo previsto en el artículo 1.1 del Real Decreto-Ley número 1/1985, de 14 de marzo, de Política Económica, olvida que esta ficción no puede jugar fuera de la legalidad, y en ningún momento se ha mostrado co intentado demostrar que tal legalidad fuera incuestionable. Noveno: No procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas+.

CUARTO. B Contra la anterior sentencia, la parte actora, demandada y codemandada interpusieron recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos y, en su virtud, se elevaron los autos y expediente administrativo a este Alto Tribunal, con emplazamiento de las partes, habiéndose sustanciado la alzada por sus trámites legales.

QUINTO. B Acordado señalar día para el fallo en la presente apelación cuando por turno correspondiera, fue fijado a tal fin el día 30 de noviembre de 1990, en cuya fecha tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

Excepto el tercero y el octavo, los de la sentencia apelada, que se aceptan, y además:

PRIMERO. B Previamente al examen de las demás cuestiones planteadas por las partes en la presente apelación, sobre tres de ellas se han de hacer las siguientes puntualizaciones: A) Respecto de la causa de inadmisibilidad opuesta en su día por el Ayuntamiento de Zaragoza y C. E. I., S. A., y que la Sala de instancia rechazó, mantenida en esta alzada por la segunda y no por el primero, que la amplitud legitimadora que confiere el artículo 235 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y

Ordenanzas no priva a las Juntas de Compensación y, por consiguiente, no privó a la de Y de accionar a su amparo, independientemente de la limitación de su capacidad a que parece aludir el artículo 127.3 de dicho texto refundido, y máxime cuando tal Junta ha dado una razonable explicación de su interés en recurrir la licencia otorgada por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, no desmentida de contrario, y que pudiera incluso conferirle una legitimación ordinaria. B) Acerca del hecho nuevo de haberse concedido ya, concretamente el 5 de enero de 1989, la licencia de instalación a C. E. I., S. A. que esta circunstancia no supone de por sí el que haya de revocarse la sentencia de instancia, en cuanto basada la misma en haberse otorgado la licencia de obras sin haberse concedido la de instalación, ya que pese al otorgamiento de ésta subsiste la admitida anomalía de haberse procedido así y las sentencias deben necesaria y precisamente referirse a la situación fáctica existente en el momento de tratarse la litis, independientemente de lo que los acaecimientos posteriores puedan provocar en el momento de procederse a su ejecución. C) Acerca de la postura procesal en la presente apelación de la Y, que postulando la misma, no la revocación de la sentencia recurrida para que se le estime su rechazada petición de demolición, sino para que se le acoja de la anulación de la licencia por motivo distinto al que se apreció, concretamente por su incompatibilidad con el planeamiento y no por haberse otorgado sin la previa concesión de la de instalación, su actual pretensión le priva de todo interés legitimador, el que sólo tendría si pretendiese la demolición, por cuanto su interés, sea por una causa o por otra, ha sido satisfecho: únicamente cabría examinar esa motivación si hubiesen de prosperar las apelaciones del Ayuntamiento de Zaragoza y de C. E. I., S. A. en su oposición al motivo de anulación apreciado, ya que entonces nos encontraríamos ante una causa de impugnación no examinada por la sentencia recurrida y que, lógicamente, no puede quedar sin examinar cuando la parte que la invocó insiste en ella como apelante.

SEGUNDO. B Desde dos distintos puntos de vista combaten el Ayuntamiento de Zaragoza y C. E. I., S. A. la tesis de la sentencia apelada de no haberse podido conceder la licencia de obras sin el previo otorgamiento de la de instalación, sosteniendo el primero la mala interpretación del artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 por la Sala de Instancia, y apoyándose la segunda en los condicionamientos de la licencia otorgada para mantener no haberse infringido este precepto, mas en ambos casos sin la suficiente virtualidad para contradecir el criterio de dicha Sala, razón por la que las apelaciones de estas partes y, por lo dicho anteriormente, la de la Y han de ser desestimadas y la sentencia recurrida confirmada. En efecto, el que el aludido artículo 22.3 se refiera a las licencias de apertura y no a las de instalación previstas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961 no significa que su prohibición no se refiera a las últimas, tratándose tan sólo de una cuestión terminológica explicable por el tiempo transcurrido entre la promulgación de una y otra disposiciones en que varió la nomenclatura, siendo por consiguiente desajustado a Derecho el que se concediese la licencia de obras sin el otorgamiento previo o simultáneo de la de instalación al ser totalmente irracional que se otorgue una licencia de obras para un edificio proyectado para desarrollar una determinada actividad en él sin la previa autorización que permita desarrollarla, llámesela licencia de apertura o de instalación, a la que en todo caso habrá de seguir la de puesta en funcionamiento y apertura. Y el que la licencia de obras se haya concedido condicionada a que no podría utilizar la nave hasta que se obtuviese la licencia de instalación y a que en el caso de no obtenerse ésta aquella quedaría sin efecto de acuerdo con el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en forma alguna puede suponer que la licencia de obras no se haya otorgado antes de la de instalación, en cuanto se autorizaban las obras y sólo, evidentemente, se trasladaba del Ayuntamiento a C. E. I., S. A. las posibles consecuencias de que en su día la licencia de instalación no fuese concedida, tratándose por tanto de una cláusula de salvaguarda por la que el otorgante, consciente de que así no podía legalmente proceder, prevenía sus responsabilidades y quería eludirlas.

TERCERO. B No es de apreciar temeridad ni mala fe a los efectos de la imposición de costas previstas para en su caso en el artículo 131 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

### FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos los recursos de apelación interpuestos por la Y, el Ayuntamiento de Zaragoza y C.E.I., S.A., contra la sentencia dictada el 24 de octubre de 1988 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza en los autos número 1165/87 y, en consecuencia, confirmamos la misma en todos sus extremos; sin hacer expresa imposición de las costas causadas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.